DOCUMENT RESUME

ED 222 627 CE 030 952

TITLE Methodology and Principles for Applying Section 11 of the Canadian Human Rights Act = Methodologie et principes d'application de l'article 11 de la Loi canadienne sur les droits de la personne.
INSTITUTION Canadian Human Rights Commission, Ottawa (Ontario).
PUB DATE [Jan 80]
NOTE 38p.; For related documents, see CE 030 953-955; French version begins on p. 20.
PUB TYPE Legal/Legislative/Regulatory Materials (090)
LANGUAGE English; French

EDRS PRICE MF01/PC02 Plus Postage.
DESCRIPTORS Civil Rights; *Civil Rights Legislation; *Compliance (Legal); Evaluation; Federal Legislation; Personnel Policy; *Salaries; *Salary Wage Differentials; Sex Discrimination; *Sex Fairness; Wages
IDENTIFIERS Canada; *Canadian Human Rights Act; Job Evaluation

ABSTRACT

The purpose of this paper is to help employers, employee groups, and others understand the concept of equal pay by explaining the intentions of section 11 of the Canadian Human Rights Act and the Canadian Human Rights Commission's approach to its application. It can be used as a reference by those responsible for developing pay systems or assessing systems already being used by employers to ensure compliance. The first two sections of the paper consider the background to the concept of "equal pay for equal work" and the Commission's statutory responsibility. A general description of job evaluation is then presented. Section 4 provides an example of a point factor system of job evaluation and the kind of bias that can be built in, while section 5 discusses ways to find bias in systems and to decrease risks of inequities. The final section focuses on the basic procedure for investigation and conciliation of complaints relating to Section 11 of the Act. (A French language version of the material is provided.) (YLB)

****
* Reproductions supplied by EDRS are the best that can be made *
* from the original document. *
****

ED222627

U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION
NATIONAL INSTITUTE OF EDUCATION
EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC)

This document has been reproduced as received from the person or organization originating it.

☐ Minor changes have been made to improve reproduction quality.

• Points of view or opinions stated in this document do not necessarily represent official NIE position or policy.

"PERMISSION TO REPRODUCE THIS MATERIAL HAS BEEN GRANTED BY

S. Jackson

TO THE EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC)."

Methodology and Principles for Applying Section 11 of the Canadian Human Rights Act

Introduction

The purpose of this paper is to help employers, employee groups and others to understand the concept of equal pay by explaining the intentions of Section 11 of the Canadian Human Rights Act and the Commission's approach to its application.

This is primarily a working paper which can be used for reference by those responsible for developing pay systems or assessing the systems already being used by employers to ensure that they comply with both the spirit and the letter of the Act.

The paper provides examples of the different methods available to make the implementation of the concept of equal pay for work of equal value more effective and, finally, touches on the basic procedure for investigation and conciliation of complaints relating to Section 11 of the Act.

The paper is divided in the following sections:

Background to the concept of equal pay for work of equal value ..... p. 1

The Canadian Human Rights Commission's statutory responsibility and approach with respect to Section 11 of the Act ..... p. 4

General description of the job evaluation systems ..... p. 6

Example of a point-factor system and the kind of bias that can be built in ..... p. 9

Ways to find bias in systems and to decrease risks of inequities ..... p. 12

Investigation procedure ..... p. 15

Background to the concept of "Equal Pay for Work of Equal Value"

The principle of equal pay for work of equal value has emerged from long years of struggle to achieve over-all wage parity between men and women; it is of particular relevance to job categories occupied predominantly by women.

"Equal pay for equal work" had been debated since the beginning of the twentieth century and Canada introduced it into legislation in 1956 for institutions under federal jurisdiction. It proved ineffective, however, in solving the problem of wage disparities between men and women. Its very narrow interpretation, requiring two jobs to be identical before they could be compared, accentuated systematic job categorization and the formation of ghettos of so-called female occupations (nursing, secretarial science and the like) and male occupations (electronics, truck driving and so forth). Once certain types of requirements or duties specific to particular categories were introduced into job evaluation systems, the principle of equal pay for equal work could be ignored, since the jobs held by men and by women were different and could not be compared.

Sexist job categorization and the gap between men's and women's salaries therefore both increased considerably, as the following statistics from 1978 Statistics Canada Reports show.

Although over 62% of working women support or help to support a family, 61% of women who work receive less than $6,000 a year, compared to 28% of men. Of sole support families headed by men, 8.5% have incomes below the poverty line; of sole support families with a woman head, 44.1% have incomes below the poverty line. Between 1960 and 1977, total labour force participation rose from 56.2% to 61.5% of the population of Canada. But the percentage of women who work increased from 2[illegible].9% in 1960 to 46.0% in 1977.

Statistics for 1977 also show that the labour force was distributed as follows:

Women:	4% Agriculture	15% Industry	81% Services
Men:	10% Agriculture	35% Industry	55% Services

A high proportion of the women working in industry are in the food, textiles and clothing sectors, where the average weekly wage is below the 1978 national average of $270 a week.

Furthermore, in 1971, 46.4% of the female labour force was concentrated in the following ten job categories:

1. Stenographers and typists
2. Sales clerks
3. Babysitters, maids and related service workers
4. School teachers
5. Tailoresses, furriers and related workers
6. Waitresses and Bartenders
7. Graduate nurses
8. Nursing assistants and aides
9. Telephone operators
10. Janitors and cleaners

Seventy-two per cent of all those working in the above categories were women.

Statistics for 1976 also show that the average income of a working woman was about 53% of the average salary men earned.

These statistics underline the need to come to grips with the employment systems which have enshrined such compartmentalization of job opportunities for women. There are two separate but complementary approaches to this problem; namely, the principle of equal employment opportunities which covers hiring, transfer and training system within the company, and the principle of equal pay for work of equal value, which involves compensation and job evaluation systems.

The latter approach was introduced by the International Labour Organization in 1951, in the Rome Convention. Over ninety countries have signed this convention, though without necessarily changing their legislation. Canada signed the Rome Convention in 1972 and altered its legislation in 1977. Section 11 of the Canadian Human Rights Act is designed to eliminate, in the long run, job ghettos and push for a reappraisal of existing compensation and job evaluation systems in organizations under federal jurisdiction.

Job evaluation systems were first developed and applied to businesses in the early 1930's. Our research in many organizations under federal jurisdiction across Canada has led to the following conclusions:

As a general rule, the larger companies under the federal jurisdiction, such as banks, crown corporations and transportation and communication companies, use detailed and fairly well developed job evaluation plans to determine the value of management positions. For clerical or white-collar positions, they use a mix of factor comparison and point system and, in a few cases, ranking systems. Manual or blue-collar work, most of which is unionized, is paid according to negotiated wage scales without a formal job evaluation system.

In some organizations such as the federal government, the classification system is designed on the basis of specific individual job categories; internal comparisons between job categories are not made.

All the job evaluation plans we studied, whether developed and used in Canada or the United States, whether sophisticated or simple, refer with few exceptions to the following four criteria, in one form or another: skills, effort, responsibility and working conditions.

All the sources we consulted, including studies dealing specifically with equal pay and studies of job evaluation in general, stressed the difficulty of applying a universal job evaluation plan to all categories of jobs and companies.

The Canadian Human Rights Commission's Statutory Responsibility and Approach with Respect to Section 11 of the Act

The Commission is responsible for seeing that the Canadian Human Rights Act is implemented. To this end, with respect to Section 11, it acts on certain fundamental principles which determine the thrust of its activities.

Since the Commission's role is to establish more equity in pay scales between men and women rather than to challenge the over-all economic structure or to standardize wages across the country, generally accepted **regional economic disparities** are taken into account by the definition of "establishment" set down in the Equal Pay Interpretation Guide.

The value of a job must be defined in terms of the value to the employer, of the work accomplished, but not solely on the basis of labour market conditions.

The money value attached to a job or a profession has traditionally been determined in our society primarily on the basis of how difficult it is for employers to obtain the type of labour required for the job. Moreover, it appears that the standards used to determine the qualifications required to perform a considerable number of duties have been predicated on characteristics traditionally stereotyped as male. Those stereotyped characteristics can perhaps best be explained in terms of the predominant social roles prescribed for men and women, by a society moving from an agricultural to an industrial form of economic organization.

Since the demand for "male" qualifications has been greater than that for "female" ones, wages for so-called men's jobs have risen out of proportion to wages for so-called women's work. This has led to a shortage of male labour. The Act, thus, challenges the economic principle of supply and demand, considering that it has been distorted in its application to the wage market because the methods used to categorize the market were developed on the basis of unbalanced factors. Although the make-up of the labour market has altered considerably in recent years, the historic money values attached to jobs are perpetuated, partly because of the prevailing surplus of available workers.

Section 11 (2) of the Act specifies:

> "In assessing the value of work performed by employees employed in the same establishment, the criterion to be applied is the composite of the skill, effort and responsibility required in the performance of the work and the conditions under which the work is performed."*

It stresses the necessity of using some sort of job evaluation system so that it will be possible to refer to tangible data used to rationalize the structure of positions in an organization and force a more rigourous thinking.

It is therefore important for employers to develop and use job evaluation systems and for the Commission to develop tools with which employers, unions and others can assess those systems and find if they comply with the requirements of the Act.

In view of this, the Commission had to choose between: bringing into question the very foundations on which job evaluation is based at present or adopting a more pragmatic approach by attempting to improve the existing systems and put them to better use, leaving scope for interpretation by those who develop and apply them.

The Commission chose the second approach. **It has resolved to use the systems in effect in companies and to develop parameters for measuring and assessing these systems and the way they are used.**

The choice of this approach implies that the attitudes and practices of the people directly or indirectly concerned with compensation and job evaluation systems may have to be modified in order to change their perspectives on the categorization of manpower.

* Equal Wages Guidelines — Canada Gazette part II, Vol. 112, No. 18 — The Guidelines are available at offices of the Canadian Human Rights Commission.

General Description of Job Evaluation

The determination of wages is influenced by the following four factors:

1. Labour market conditions and ability to pay
2. The results of union-management negotiations
3. The nature of the duties and the content of the job
4. Legislation

Pay and compensation systems must therefore take these four elements into account, in varying degrees. The concept of equal pay for work of equal value as contained in the Canadian Human Rights Act expressly covers the type of duties and the content of the job which makes it necessary to determine the "value" of the work by using a job evaluation system.

Job Evaluation Systems

In simple terms, these systems may be defined as tools used to rationalize the structure of positions in an organization or profession by determining their values in relation to each other; a fair wage scale can then be established.

Although such systems are not rigourously scientific and objective, they have the merits of establishing reasonably systematic methods of determining wages and ensuring some objectivity. The evaluation deals with the **content** of the positions, not the **people** who occupy them.

Every job evaluation system has the following three stages:

(A) Job Analysis

(B) Job Evaluation

(C) Establishment of a wage scale

and is subject to an implementation procedure.

(A) Job Analysis

This phase consists of **determining the content of positions** or, in other words, defining the duties involved in each job and the requirements for it. The elements of a position analysis may be summarized as follows:

— collecting the data and documenting the position;

— describing the position.

This implies that the analyst must know what constitutes an individual's regular work and in what context it is carried out. It is therefore very useful to interview the employees and their immediate supervisors and conduct an investigation on the premises so as to have an accurate idea of the environment and full understanding of the work before describing it.

(B) Job Evaluation

Evaluation involves comparison with a unit of measurement or a standard. This procedure presupposes the use of a systematic method related to the ultimate goal.

In evaluating jobs, four methods are generally used:

(1) A Ranking System

(2) A Classification System

(3) A Factor Comparison System

(4) A Point System

The first two are non-analytical methods aimed at constructing simple scales or levels. The latter two are analytical methods aimed at developing indices of job characteristics on the basis of measurable variables by using carefully defined criteria.

All these methods are characterized by their subjectivity. The first two seem to be better adapted to small businesses where the positions are few in number and not complex. The factor comparison system seems to present advantages over the preceding two in that it allows comparisons to be carried out more systematically and promotes greater accuracy. However, it entails long, detailed, complex and costly work. For this reason, it is seldom used.

The point system can be applied by means of an analytical process which makes it possible to evaluate the various factors which go to make up each job. This method also allows the relative value of positions to be measured using a numerical scale (see page **10** - for example). It is made up of the following three successive stages:

1. Determining the factors
2. Evaluating the factors
3. Comparing the positions.

(C) Establishment of a Wage Scale

The final phase in the job evaluation process consists of converting the results of the analysis and evaluation of positions into money terms.

General economic conditions, the ability to pay, the rate of pay for analogous positions in other companies in the region, the current rate of pay within the company and the comparative value of the jobs to the company concerned must all be taken into account.

12

Example of a Point Factor System and the Kind of Bias that Can be Built In

Since this system is the one most commonly found in organizations under federal jurisdiction, we shall use it as an example to illustrate the discriminatory elements of job evaluation to which Section 11 lends itself.

Determining the Factors

The first step is to list all the factors common to all positions. As we were previously saying, most of them will be related to those four broad criteria, namely "skills, effort, responsibilities and working conditions".

Next, in order to go into more detail, some sub-factors are determined, such as:

- Training and previous experience
- Training and experience to be acquired on the job
- Physical and mental skills
- Physical and mental effort
- Financial and material responsibility
- Supervisory responsibility
- Responsibility for accuracy and confidentiality
- Working conditions.

Some job evaluation systems are based on factors which are related to characteristics traditionally stereotyped as male, such as physical skills and efforts.

Example:

In one company, the women are responsible for quality control on an assembly line and the men transport the material required for the operation of the assembly line.

The job evaluation system used to determine the value of the jobs includes a sub-factor relating to the effort required to lift weights, but it does not include a sub-factor relating to the effort required to repeat the same regular movement under restricted conditions while maintaining constant visual concentration. As a result, the work performed by the women is automatically undervalued.

Evaluating the Factors

When the factors have been defined, each of them are assigned a numerical scale which will be used to rank the value of the factors in relation to each other and which also will be used to measure the importance of each of these factors in the carrying out of each position.

Each factor must, therefore, be given a total number of points depending on the importance allotted to it in the overall evaluation; these points are then subdivided into a certain amount of grades so that the positions can be differentiated appropriately.

The following is an example of point distribution in arithmetic progression, in a system totalling 1,000 points or 100% and showing some specification of grades:

Working Conditions: 15% or 150 points

Standard office	Comparable to standard office.	15 points
Minor disadvantage	Inside but with some exposure to weather, dirt, oil, noise. Limited travelling. Little chance of injury.	47 points
Noticeably disagreeable	Typical factory conditions. Exposure to severe disagreeable conditions of fumes, temperature, noise, dust, etc. Probability of minor injury.	82 points
Disagreeable	Full time exposure to dirt, oil, noise, in unpleasant environment. Continuous outside work. Travelling up to 50% of the time.	116 points

Continuous exposure to severe factors	Possibility of permanent disability accident. Full time travel and away from home. Attention to work for extended periods is just possible due to extreme conditions.	150 points

Obviously, a system in which points have been poorly distributed among factors will produce biased results. Attempts to evaluate clerical jobs using a system under which adverse working conditions have a high proportion of the points, while skill and training are under-represented in the distribution of points, will result in an underevaluation of the clerical jobs.

Comparing the Positions

The final phase of applying the point rating system consists of totalling the number of points for each position analyzed to establish the value of the positions in relation to each other. The evaluation profiles obtained following the analysis must therefore be used as a basis for comparing positions with each other in order to determine whether or not the duties are of equal value.

Examples:

Position Titles	Total points
Telephone operator	232
Gardener	246
Communications officer	262
Junior accountant	264
Cook	278
Maintenance mechanic	282
Clerk typist	284
Secretary	318
Electrician	380

Ways to Find Bias in Systems and to Decrease Risks of Inequities

One way to bring out the wage differences between positions of equal value in the company would be to evaluate a sample of jobs predominantly or historically occupied by men and a sample of jobs predominantly or historically occupied by women, using a job evaluation system which meets the standards of the Act. After the evaluation is completed, jobs found to be of equal value could be compared with respect to the wages currently paid for each.

Examples:

	Women			Men		
Titles	Points	Wages	Titles	Points	Wages	Difference
Telephone operator	232	$610	Technician	226	$990	$380
Clerk typist	284	$640	Mechanic	282	$995	$355

One way to put some light on holes in job evaluation plans would be to use different job evaluation systems to assess the value of a certain number of samples of positions picked in a company and compare the different results.†

Examples:

Point scores using job evaluation "A" and job evaluation "B" plans

Male Jobs			Female Jobs		
Job No.	Plan "A"	Plan "B"	Job No.	Plan "A"	Plan "B"
1	281	130	1	159	125
2	178	110	2	100	110
3	195	140	3	153	130
4	257	195	4	260	205
5	331	190	5	228	180
6	447	310	6	250	275

This example shows a big difference between the male and female jobs when using plan "A", while it is almos' even when using plan "B", which can indicate that plan "A" discriminates on the basis of sex.

It should be remembered that it is very difficult to devise a job evaluation system which treats the factors relating to both clerical and manual jobs in a balanced way. There will unavoidably be some element of uncertainty in weighing factors and determining levels for the purpose of comparison when concrete rules cannot be applied. Moreover, the evaluation of the positions themselves can never be completely free from any risk of error resulting from the analyst's subjective judgements. Because of this, such systems do not absolutely guarantee the elimination of wage discrimination.

We believe, however, that developing more accurate techniques, training qualified analysts and ensuring careful monitoring of evaluations will enable us, if not to eliminate, at least to reduce substantially the problems inherent in these systems resulting from the lack of objectivity.

†Study done by Professor P.Y. Walmsley — Department of Industrial Relations and Organization Behaviour, University of Saskatoon, Saskatchewan.

We cannot stress enough the importance of the role played by analysts and classification specialists, since their attitudes and practices have a direct bearing on compensation and job evaluation systems. It is therefore essential that they be trained to:

— Understand the facts and assess them objectively, determine their relative importance and study them according to a systematic method.

— Acquire a thorough knowledge of job evaluation and of their own system.

— Be aware of the mistakes to avoid.

— Go into details carefully, using, where appropriate, such investigative procedures as observing the job and its operation directly, administering a questionnaire to employees performing the duties in question and interviewing the employees and their immediate supervisor.

It is also important to review the analysis so as to ensure that the system is applied uniformly and consistently. Such revision can be done by a job evaluation committee and/or the use of another system.

In conclusion, even if we concur in some criticisms of current job evaluation systems, we believe that they are useful in permitting to rationalize the structure of positions in organizations, in establishing reasonably systematic methods of determining wages, and in giving a basis of more tangible data on which it is possible to argue. Those advantages greatly balance the lack of accuracy and the danger of misuse of these systems.

Investigation Procedure

The application of the concept of equal pay, as contained in the Canadian Human Rights Act, will bring about significant economic and social change.

Studies conducted in the United States and Canada show that, on the average, twenty per cent of wage discrimination is related to sexist categorization of workers. This means that eliminating job ghettos will entail financial costs which will have an impact both within the organization and on the outside wage market.

Furthermore, having to assess the value of jobs in order to determine wages may in some cases modify the relationship between the employer and the union, for an additional element will have to be taken into consideration in the bargaining process.

Comparing different jobs may, in some instances, lead to comparing wages negotiated by different unions within the same company, which will demonstrate the relative strength of the different unions and their use of the means of pressure at their disposal.

Section 9 of the Act states that unions and employee associations are answerable for discriminatory practices with respect to their members.

In view of the potential social and economic impact of these changes, the Commission considers it important to include the union and the employer in investigations relating to complaints of discrimination under Section 11 and to allow both parties to present their points of view and follow the investigation procedure, so that they may be prepared to accept the possible consequences resulting from the investigation.

For all these reasons and because we think it best to emphasize a relationship of confidence rather than the balance of power between the parties concerned, by providing them with information, the Commission has developed an investigation procedure which provides for consultation among the various parties with the possibility of conciliation at each stage of the investigation. The attached diagram shows the basic procedure which can be adapted to suit the type of information collected during the investigation.

Commission canadienne
des droits de la personne

Méthodologie et principes d'application de l'article 11 de la Loi canadienne sur les droits de la personne

Introduction

Le présent document a pour but de faciliter la compréhension du concept de la parité salariale, par les employeurs, les groupes d'employés et autres, en expliquant l'intention de l'article 11 de la Loi canadienne sur les droits de la personne, ainsi que l'approche de la Commission quant à sa mise en application.

Il s'agit, avant tout, d'un document de travail qui pourra être utilisé comme référence, par les personnes qui développeront des systèmes de rémunération, ou vérifieront les systèmes déjà en place dans les entreprises, en s'assurant que les dits systèmes correspondent à l'esprit et à la lettre de la loi.

Nous y retrouvons des exemples de moyens susceptibles d'être utilisés pour faciliter la mise en application du concept de paie égale pour travail équivalent; enfin les informations touchant la procédure de base d'enquête et de conciliation des plaintes, reliées à l'article 11 de la loi, ont été jointes.

Le document se divise en six parties:

Historique du concept "travail équivalent salaire égal" ..... p. 1

Mandat et philosophie de la Commission canadienne des Droits de la personne, en rapport avec l'article 11 de la Loi ..... p. 4

Description générale des systèmes d'évaluation d'emploi ..... p. 6

Exemple d'un système par points et des biais qui peuvent y être introduits ..... p. 9

Moyens de détecter les biais des systèmes et de diminuer les risques d'inéquités ..... p. 13

Procédure d'enquête ..... p. 16

Historique du concept "Salaire égal pour travail équivalent"

Le principe du salaire égal pour un travail équivalent est la résultante de nombreuses années d'efforts, pour en arriver à la parité salariale entre les hommes et les femmes; il se réfère de façon particulière aux catégories d'emplois occupées majoritairement par les femmes.

Déjà au début du 20ième siècle, le principe de "salaire égal pour travail égal" était discuté. Le Canada, pour sa part, l'a introduit dans sa législation en 1956, en ce qui a trait aux institutions sous juridiction fédérale. Ce principe s'est toutefois avéré inefficace pour régler le problème des disparités salariales entre les hommes et les femmes. Son interprétation très restreinte, voulant que deux emplois soient identiques pour être comparables, a accentué la catégorisation systématique des emplois, et la formation de ghettos d'emplois dits féminins (i.e.: infirmières, secrétaires) et masculins (i.e.: techniciens, chauffeurs). En introduisant divers types d'exigences ou de tâches, spécifiques à certaines catégories d'emplois, dans les systèmes d'évaluation, on a pu échapper à la mise en application du principe de salaire égal pour un travail égal, les emplois occupés, soit par des hommes, soit par des femmes, ne pouvant être comparés, parce que différents.

La catégorisation sexiste des emplois et la marge entre les salaires des hommes et des femmes, s'est accentuée de telle sorte qu'en 1978, les statistiques fournies par Statistique Canada démontraient que:

Bien que plus de 62% des femmes au travail soutiennent ou aident à soutenir une famille, 61% des femmes qui travaillent gagnent moins de $6,000 par année, comparativement à 28% des hommes. Des familles dont l'homme seul a la responsabilité financière, 8.5% vivent en deça du seuil de la pauvreté; des familles dont la femme seule a la responsabilité financière, 44.1% ont un revenu inférieur au seuil de la pauvreté. Entre 1960 et 1977, la force de travail totale est passée de 56.2% à 61.5% de la population. Au cours de la même période, le pourcentage des femmes sur le marché du travail est passé de 27.9% en 1960 à 46.0% en 1977.

Il ressort également des statistiques de 1977, que la main d'oeuvre se partageait comme suit, entre les diverses industries:

Femmes:	4% Agriculture	15% Industrie	81% Services
Hommes:	10% Agriculture	35% Industrie	55% Services

Il est à noter qu'une grande partie des femmes travaillant dans l'industrie se retrouvent dans les secteurs de l'alimentation du textile et du vêtement, où le salaire hebdomadaire moyen était en deça de la moyenne nationale de $270.00 par semaine, en 1978.

De plus, en 1971, 46.4% de la main d'oeuvre féminine était concentrée dans les dix catégories d'emplois suivantes:

1. Secrétaires et dactylos;
2. vendeuses;
3. gardiennes d'enfants;
4. professeurs au primaire et au secondaire;
5. couturières;
6. serveuses;
7. infirmières graduées;
8. aides infirmières;
9. téléphonistes;
10. aides ménagères.

72% des travailleurs qui se retrouvent dans ces dix catégories d'emplois étaient des femmes.

Les statistiques de 1976 démontrent également que le revenu moyen de la femme au travail, équivalait à environ 53% du salaire des hommes.

Ces statistiques font ressortir la nécessité de s'attaquer aux systèmes qui ont standardisé une telle catégorisation des emplois. La démarche pour ce faire se divise en deux approches, distinctes et complémentaires, soit l'augmentation de l'accessibilité à l'emploi, principe qui se réfère aux systèmes d'embauche, de mutation et de formation, et le salaire égal pour un travail équivalent, principe qui se réfère aux systèmes de rémunération et d'évaluation d'emploi.

Ce dernier principe a été introduit par l'Organisation Internationale du travail, en 1951, dans la Convention de Rome. Plus de 90 pays ont signé cette Convention, sans toutefois nécessairement changer leur législation. Le Canada, pour sa part, a adhéré à la Convention de Rome en 1972 et modifié sa législation en 1977. L'article 11 de la Loi Canadienne sur les droits de la personne tend donc à éliminer, à long terme, les ghettos d'emplois, et à forcer la remise en question des systèmes de rémunération et d'évaluation d'emploi actuellement utilisés, dans les entreprises sous juridiction fédérale.

Les premiers systèmes d'évaluation d'emploi, tels que nous les connaissons, ont été développés et utilisés dans l'entreprise, au début des années 1930. Nos recherches dans plusieurs organisations canadiennes, sous juridiction fédérale, nous ont amenées à conclure que:

Règle générale, les entreprises sous juridiction fédérale, qui ont une certaine envergure, telles les banques, sociétés de la couronne, entreprises de transport et de communication, utilisent des systèmes d'évaluation d'emploi assez sophistiqués, pour déterminer la valeur des postes cadres. Les postes cléricaux ou cols blancs, sont généralement évalués à partir de systèmes points-facteurs, et, dans de rares occasions, par classement hiérarchique. Les postes dits manuels ou cols bleus qui, pour la plupart sont syndiqués, sont rémunérés à partir d'échelles salariales négociées, sans systèmes d'évaluation d'emploi formel.

Dans certaines organisations, telles le gouvernement fédéral, le système de classification est conçu en fonction de catégories d'emplois très spécifiques; la comparaison interne, entre les diverses catégories, n'est pas effectuée.

Tous les plans d'évaluation d'emploi que nous avons étudiés qu'ils aient été développés et utilisés au Canada ou aux Etats Unis, qu'ils soient sophistiqués ou simples, se refèrent à quelques exceptions près, d'une façon ou d'une autre, aux quatre critères: qualifications, efforts, responsabilités et conditions de travail.

Tous les ouvrages que nous avons consultés, que ce soit des études spécifiques sur la parité salariale ou des ouvrages sur l'évaluation d'emploi en général, font ressortir les difficultés d'application d'un même plan d'évaluation pour toutes les catégories d'emplois et d'entreprises.

Mandat et philosophie de la Commission Canadienne des Droits de la personne, en rapport avec l'article 11 de la loi

Le mandat de la Commission est de voir à la mise en application de la Loi. Pour ce faire, certains grands principes de base, reliés à l'article 11, ont été retenus et orientent son action.

Le rôle de la Commission étant de tendre à une plus grande équité dans l'attribution des salaires, entre les hommes et les femmes, et non de remettre en question l'actuelle structure économique et d'uniformiser les salaires à la grandeur du pays, la Commission **tient donc compte des disparités économiques régionales** qui sont généralement acceptées. Ce principe se reflète dans la définition de l'"établissement" telle que contenue dans le Guide d'interprétation de l'article 11.

D'autres parts, **la valeur d'un emploi doit être définie en rapport avec sa valeur pour l'entreprise,** mais non en tenant uniquement compte du marché extérieur.

La valeur monétaire rattachée à un emploi ou une profession a traditionnellement été déterminée, dans notre société, en tenant compte, d'abord, de la difficulté plus ou moins grande, pour les employeurs, de se procurer de la main d'oeuvre qualifiée. De plus, il semble que les normes utilisées pour déterminer les qualifications requises, pour effectuer un grand nombre de tâches, ont été établies à partir de caractéristiques que les stéréotypes traditionnels définissent comme masculines. De tels stéréotypes pourraient s'expliquer par le rôle prédominant dévolu aux hommes et aux femmes dans une société ayant évolué d'une structure économique basée sur l'agriculture vers une industrialisation de plus en plus grande.

La demande de qualifications "masculines" ayant été plus forte que la demande de qualifications "féminines", les salaires payés pour des emplois dits masculins se sont accrus de façon disproportionnée en regard des emplois dits féminins, les uns étant plus recherchés que les autres, provoquant, de ce fait, une rareté de la main d'oeuvre masculine. La loi remet donc en question le principe économique de l'offre et de la demande, considérant qu'il a été faussé, en ce qui touche le marché des salaires, parce que les méthodes utilisées pour catégoriser le marché ont été développées à partir de facteurs non équilibrés. Bien que le marché actuel de la main d'oeuvre se soit considérablement modifié, la valeur monétaire historique rattachée aux emplois, se perpétue, à cause, entre autre, de la surabondance de la main d'oeuvre disponible.

L'article 11(2) de la Loi stipule:

> "Les critères permettant d'établir l'équivalence des fonctions exécutées par les employés dans le même établissement sont les qualifications, les efforts et les responsabilités nécessaires pour leur exécution, considérés globalement, compte tenu des conditions de travail."(1)*

La loi, telle que rédigée, fait ressortir la nécessité d'utiliser un système d'évaluation d'emploi, permettant de referer à des données tangibles utilisées pour rationaliser la structure d'emploi de l'entreprise, et de forcer une approche plus rigoureuse.

Il est donc important que les employeurs développent et utilisent des systèmes d'évaluation d'emploi, et que la Commission de son côté, développe des outils que les employeurs, syndicats et autres pourront utiliser pour vérifier les systèmes qu'ils utilisent et déterminer s'ils correspondent aux exigences de la loi.

La Commission devait donc choisir entre: la remise en question des bases mêmes à partir desquelles l'évaluation d'emploi se fait actuellement, et l'approche plus pragmatique qui est celle de tenter d'améliorer et d'utiliser au mieux, les systèmes qui sont déjà en place, laissant le champ ouvert à certaines interprétations de la part des personnes qui les développent et les utilisent.

La Commission a choisi la deuxième approche et convenu **d'utiliser les systèmes en force dans les entreprises développant des paramètres permettant de mesurer et de vérifier ces systèmes et la façon dont ils sont utilisés.**

Le choix d'une pareille approche implique que les attitudes et les pratiques des personnes oeuvrant dans le domaine de la rémunération et de l'évaluation d'emploi pourraient devoir être modifiées de façon à changer leur perception quant à la catégorisation de la main d'oeuvre.

* ***Ordonnances sur l'égalité de rémunération*** — Gazette du Canada, partie II, Vol. 112, No. 18 — Les ordonnances sont disponibles à tous les bureaux de la Commission Canadienne des Droits de la personne.

Description générale des systèmes d'évaluation d'emploi

La détermination des salaires dans l'emploi, est influencée par quatre facteurs principaux, qui sont:

1. Les conditions du marché et la capacité de payer.
2. Les contraintes des négociations patronnales syndicales.
3. La nature des tâches et le contenu des emplois.
4. Les lois.

Les systèmes de rémunération et de classification des emplois doivent tenir compte de ces quatre éléments, à des degrés divers. Le concept de "salaire égal pour un travail équivalent" tel que contenu dans la Loi canadienne sur les droits de la personne, touche, de façon spécifique, la nature des tâches et le contenu des emplois, et nécessite la détermination de leur "valeur" en utilisant un système d'évaluation d'emploi.

Systèmes d'évaluation d'emploi

De façon simple, nous pouvons définir de tels systèmes comme étant un outil qui sert à classifier, au moyen d'une méthode rationnelle, la hiérarchie des postes d'une entreprise, ou d'une profession, en déterminant leur valeur relative, les uns par rapport aux autres, de façon à établir une échelle de salaire qui soit équitable.

Bien que ces systèmes ne soient pas rigoureusement scientifiques et objectifs, ils ont le mérite d'établir des méthodes plus systématiques de détermination des salaires et d'assurer une plus grande objectivité, étant donné que l'évaluation porte sur le **contenu des postes** et **non sur les individus qui les occupent.**

Tout système d'évaluation des emplois comporte les trois étapes suivantes:

(A) Analyse des postes

(B) Evaluation des postes

(C) Etablissement d'une échelle salariale

et est soumis à une procédure de mise en application.

(A) Analyse des postes

Cette étape consiste à **déterminer le contenu des postes**, c'est à dire à préciser les tâches qui sont inhérentes à chacune des fonctions et les exigences qui y sont rattachées. En résumé, une analyse de poste comporte:

— collecte de l'information reliée au poste;

— description du poste.

Cette démarche implique la connaissance, par l'analyste, de ce qui constitue le travail régulier d'un individu, et le cadre dans lequel il s'effectue. Il est donc extrêmement utile d'interviewer les employés et leurs patrons immédiats, et de se rendre sur place pour avoir une idée précise de l'environnement, de façon à bien comprendre le travail avant d'en faire la description.

(B) Evaluation des postes

L'évaluation est un procédé de comparaison avec une unité de mesure ou un standard. Cette démarche suppose l'utilisation d'une méthode systématique qui soit en rapport avec le but poursuivi.

En évaluation d'emploi, quatre méthodes sont généralement reconnues.

(1) Classement hiérarchique

(2) Classement par catégories

(3) Méthode de comparaison par facteurs

(4) Système par points

Les deux premières sont des méthodes non-analytiques, visant la construction d'échelles simples. Les deux dernières sont des méthodes analytiques, visant l'élaboration d'indices de qualification du travail, à partir de variables mesurées, grâce à des critères précis et observables.

Toutes ces méthodes se caractérisent par leur subjectivité. Les deux premières semblent mieux adaptées à des petites entreprises où les postes de travail ne sont ni complexes ni nombreux. La méthode de comparaison par facteurs semble présenter des avantages sur les deux précédentes en ce qu'elle permet d'effectuer des comparaisons de façon plus systématique, tendant à une plus grande exactitude. Toutefois, elle exige un travail long, minutieux, complexe et coûteux. C'est pourquoi elle est peu utilisée.

L'application du système par points s'effectue grâce à un procédé analytique qui permet d'apprécier les différents facteurs qui caractérisent chaque poste de travail. Cette méthode permet également de mesurer, à l'aide d'une échelle numérique, la valeur relative des postes. (Un exemple de système par points, est donnée à la page 10). Il se compose des trois phases successives suivantes:

1. La détermination des facteurs
2. L'évaluation des facteurs
3. La comparaison des postes.

(C) Etablissement d'une échelle salariale

La phase ultime du processus d'évaluation des emplois consiste à convertir les résultats de l'analyse et de l'évaluation des postes en unités monétaires.

Cette démarche doit s'effectuer en tenant compte des conditions économiques générales, de la capacité de payer de l'employeur, du niveau de rémunération de postes analogues dans d'autres entreprises de la région, du niveau actuel des salaires à l'intérieur de l'entreprise, et de la valeur comparative des emplois pour la dite entreprise. Tous ces éléments doivent être pris en considération.

Exemple d'un système par points et des biais qui peuvent y être introduits

Ce système étant celui qui est le plus répandu dans les entreprises sous juridiction fédérale, nous l'utiliserons pour démontrer les éléments discriminatoires qui peuvent être introduits, en évaluation d'emploi, et la façon dont l'article 11 y réfère.

La détermination des facteurs

La première étape s'effectue en établissant la liste des facteurs qui sont communs à tous les postes. Tel qu'indiqué précédemment, la plupart d'entre eux se regroupent sous quatre grands critères, soit: qualifications, efforts, responsabilités et conditions de travail.

Par la suite, il est utile de préciser en déterminant des sous-facteurs, tels que:

- Formation et expérience pré-emploi
- Formation et expérience à acquérir en cours d'emploi
- Habilités physiques et intellectuelles
- Efforts physiques et mentaux
- Responsabilités financières et matérielles
- Responsabilités de commandement
- Responsabilités reliées à la précision et à la confidentialité
- Conditions de travail.

Certains systèmes d'évaluation d'emploi sont développés à partir de facteurs reliés à des caractéristiques considérées comme masculines, selon les stéréotypes traditionnels, telles que les habilités et les efforts physiques.

Exemple:

Dans une entreprise, les femmes effectuent un travail de vérification de la qualité d'un produit, sur une chaîne de montage, et les hommes transportent le matériel nécessaire au fonctionnement de la dite chaîne de montage.

Le système d'évaluation utilisé pour déterminer la valeur des emplois inclus un sous-facteur relié à l'effort requis pour soulever des poids, sans inclure de sous-facteur relié à l'effort requis pour répéter le même geste de façon régulière et contraignante, et exigeant une concentration visuelle constante. Il en résultera automatiquement une sous évaluation du travail effectué par les femmes.

L'évaluation des facteurs

Une fois les facteurs précisés, il est nécessaire d'attribuer à chacun d'eux une échelle numérique permettant, d'une part, de délimiter la valeur relative des facteurs, les uns par rapport aux autres, et, d'autre part, de mesurer l'importance de chacun de ces facteurs, pour chaque poste de travail.

Il s'agit donc d'assigner, à chacun des facteurs, un nombre total de points, plus ou moins élevé, suivant l'importance qu'on entend lui attribuer dans l'évaluation générale, pour ensuite subdiviser ces points en un certain nombre de degrés, de manière à différencier convenablement les postes de travail.

Vous trouverez, ci-dessous, un exemple de distribution de points, selon une progression arithmétique, dans un système totalisant 1000 points ou 100%, et démontrant certaines spécifications de degrés.

Conditions de travail: 15% ou 150 points

Conditions de bureau	comparable à des conditions normales de bureau	15 points
Désavantages mineurs	à l'intérieur mais avec une certaine exposition aux conditions climatiques, au bruit, à la saleté. Déplacements pour voyage limités. Peu de risques d'accidents.	47 points

Assez désagréable	conditions typiques des manufactures, expositions à des conditions désagréables importantes telles fumée, bruit, poussière, changement de température, etc... Possibilité d'accidents mineurs.	82 points
Désagréable	exposition continuelle à la saleté, au bruit dans un environnement désagréable. Travail continuel à l'extérieur. Déplacements et voyages près de 50% du temps.	116 points
Exposition continuelle à des éléments dangereux	Possibilité d'accidents amenant une incapacité permanente. Déplacements et voyages continuels. Attention constante au travail, pour de longues périodes, due à des conditions de travail dangereuses.	150 points

Il est évident qu'un système dont le pointage aura été distribué de façon déséquilibrée entre les facteurs, produira des résultats qui seront biaisés. Le fait d'évaluer des emplois cléricaux en utilisant un système ou les conditions de travail accaparent un fort pourcentage des points alors que les qualifications et la formation sont sous-représentées dans la distribution des points, se soldera par la sous-évaluation des emplois de bureau.

La comparaison des postes

La dernière phase d'application du système par points consiste à totaliser le nombre de points propres à chacun des postes analysés, de manière à fixer la valeur relative de ces postes, les uns par rapport aux autres. Il est donc nécessaire de se baser sur les fiches d'évaluation obtenues à la suite de l'analyse, pour procéder à la comparaison des postes entre eux, afin de déterminer l'existence ou non d'une équivalence des tâches.

Exemples:

Titre du Poste	Total des Points
Téléphoniste	232
Jardinier	246
Agent de communication	262
Assistant comptable	264
Cuisinier	278
Mécanicien d'entretien	282
Commis dactylo	284
Secrétaire	318
Electricien	380

34

Moyens de détecter les biais des systèmes et de diminuer les risques d'inéquités

L'une des façons de faire ressortir les différences salariales entre les postes de valeur équivalente, dans l'entreprise, serait de prendre un échantillonnage d'emplois occupés majoritairement ou historiquement par des femmes, et de comparer avec un échantillonnage d'emplois occupés, majoritairement ou historiquement par des hommes, en utilisant un système d'évaluation d'emploi répondant aux normes de la loi. Une fois l'évaluation terminée, il s'agira de comparer les emplois de même valeur avec les salaires présentement versés à chacun.

Exemples:

Femmes			Hommes			
Titres	Points	Salaires	Titres	Points	Salaires	Différence
Téléphoniste	232	$610.00	Technicien	226	$990.00	$380.00
Commis dactylo	284	$640.00	Mécanicien	282	$995.00	$355.00

Une des façons de mettre en lumière les imperfections des systèmes d'évaluation d'emploi serait d'utiliser plusieurs systèmes d'évaluation d'emploi différents pour déterminer la valeur d'un certain nombre de postes choisis dans l'entreprise, et de comparer les divers résultats.†

Exemples:

Résultats obtenus en utilisant les systèmes d'évaluation "A" et "B"

Postes d'Hommes			Postes de Femmes		
No. de Postes	Plan "A"	Plan "B"	No. de Postes	Plan "A"	Plan "B"
1	281	130	1	159	125
2	178	110	2	100	110
3	195	140	3	153	130
4	257	195	4	260	205
5	331	190	5	228	180
6	447	310	6	250	275

Cet exemple fait ressortir une différence importante entre les postes d'hommes et les postes de femmes, lorsque le plan "A" est utilisé. Cette différence est de beaucoup inférieure, lorsque le plan "B" est utilisé, ce qui tend à démontrer que le plan "A" contient des biais sexiste.

Il faut toutefois se rappeler qu'il est très difficile de développer un système d'évaluation d'emploi qui tienne compte, de façon équilibrée, des facteurs reliés tant aux emplois cléricaux qu'aux emplois manuels. De plus, il se glissera forcément des éléments d'incertitude dans les opérations de pondération des facteurs et de détermination des degrés, lorsque les règles mathématiques ne pourront s'appliquer. Enfin, l'évaluation même des postes n'échappe pas complètement aux risques d'erreurs entraînées par les jugements personnels des évaluateurs. C'est pourquoi de tels systèmes ne donnent pas une assurance absolue de non-discrimination salariale.

Nous croyons, toutefois, que le fait de développer des techniques plus précises, de former des analystes qualifiés et d'assurer un contrôle sérieux des évaluations nous permettra, si non d'éliminer, du moins de réduire sensiblement, les lacunes de ces systèmes et la discrimination salariale résultant de leur manque d'objectivité.

† Etude effectuée par le Professeur P.Y. Walmsley du Department of Industrial Relations and Organization Behaviour, University of Saskatoon, Saskatchewan.

Nous insistons sur l'importance du rôle joué par les analystes et les spécialistes en classification, car leurs attitudes et leurs méthodes de travail ont un impact direct sur les systèmes de rémunération et d'évaluation d'emploi. Il est donc essentiel de les former afin qu'ils puissent:

- Comprendre et apprécier objectivement des faits, déterminer leur importance relative et posséder une méthode systématique pour les étudier.
- Acquérir une connaissance approfondie de l'évaluation d'emploi et de leur propre système.
- Être au courant des erreurs à éviter.
- Effectuer un travail consciencieux, près à recourir à des méthodes d'enquête telles que l'observation directe du poste et de son fonctionnement, l'administration de questionnaires aux employés accomplissant les fonctions concernées, et les entrevues avec les employés et leur supérieurs immédiats.

Il est également important de reviser et de contrôler les analyses, de façon à assurer l'uniformité dans l'application du système. De telles révisions peuvent être effectuées par un comité d'évaluation d'emploi et/ou l'utilisation d'un autre système.

En terminant, même si nous sommes d'accord avec certaines critiques touchant les systèmes d'évaluation d'emploi, présentement utilisés, nous croyons qu'ils sont utiles, en ce qu'ils permettent de rationaliser la structure des emplois, dans l'entreprise, d'établir des méthodes systématiques pour déterminer les salaires et de fournir des informations tangibles à partir desquelles il est possible de discuter. Ces avantages contrebalancent avantageusement le manque de précision et les dangers inhérents à la mauvaise utilisation de ces systèmes.

Procédure d'enquête

La mise en application du concept de la parité salariale, tel que contenu dans la Loi canadienne sur les droits de la personne, suscitera des changements importants tant au niveau économique que social.

Des études effectuées aux Etats-Unis et au Canada ont démontré que, en moyenne, 20% de la discrimination salariale était reliée à la catégorisation sexiste des travailleurs. C'est donc dire que l'élimination des ghettos d'emplois provoquera des coûts financiers qui auront un impact tant à l'intérieur des entreprises que sur le marché extérieur des salaires.

De plus, le fait de devoir déterminer la valeur des emplois pour établir les salaires risque de modifier, dans certaines entreprises, la relation entre l'employeur et le syndicat, un élément additionnel devant être pris en considération lors des négociations.

Le fait de comparer des emplois différents amènera, dans certains cas, la comparaison entre des salaires négociés par des syndicats différents à l'intérieur d'une même entreprise, mettant en lumière la force plus ou moins grande des divers syndicats et l'utilisation des moyens de pression à leur disposition.

L'article 9 de la Loi canadienne stipule que les syndicats et les associations d'employés doivent répondre des pratiques discriminatoires à l'endroit de leurs membres.

Compte tenu de l'impact social et économique que de telles remises en question pourront avoir, la Commission considère important que le syndicat et l'employeur soient impliqués lors d'enquêtes reliées à des plaintes de discrimination basées sur l'article 11, et que l'une et l'autre des parties puisse faire valoir son point de vue et suivre la démarche d'enquête, de telle sorte qu'ils soient préparés à faire face aux conséquences possibles, suivant le résultat de l'enquête.

Pour toutes ces raisons et parce que nous croyons qu'il est bon de minimiser les rapports de force en maximisant les rapports de confiance entre les parties impliquées, en leur donnant accès à l'information, la Commission a développé une procédure d'enquête qui inclut la consultation des diverses parties, et une possibilité de conciliation à chacune des étapes d'une enquête. Le schéma ci-joint représente la procédure de base, qui peut être adaptée selon le type d'information recueillie en cours d'enquête.